读史札记

晚清中央与地方关系下的就地正法之制

娜鹤雅

清代“就地正法”本意为“于所在地执行死刑”，是指地方督抚等官员无需皇帝批准，即可对特定案件人犯裁决死刑并立即执行的审判程序。“就地正法”始于何时，目前学界看法尚不统一。尽管“就地正法”一词至少在清代中叶就已被使用，但大规模的适用应该始于咸丰年间的太平天国运动时期①。自上个世纪 90 年代起，学界对就地正法多有关注，学者们分别从其渊源、性质、适用目的、延续原因以及具体程序等角度进行了多样化的解读，②但从中央和地方权力关系分析就地正法的研究并不多。③因此，本文拟从晚清中央与地方司法权配置入手，在对中央与地方围绕就地正法司法权博弈过程论述的基础上，分析中央刑部和地方督抚各自态度形成的原因及二者承担的角色，从而管窥晚清司法权的走向。

一、晚清中央与地方司法权的配置：关于死刑裁决权

1. 逐级审转复核制中的死刑裁决权

清代常规审判制度为逐级审转复核制。日本学者滋贺秀三指出，逐级审转复核制是根据案件裁决权的重要性程度不同而归属于不同层级的统治机关所有，在到达具有案件裁决权的层级之前，案件以未决的形式不断地被送往上级机关接受反复复审。④因此，根据地方至中央各级机关

［**收稿日期**］2017－04－27
［**作者简介**］娜鹤雅（1978－），女，中国人民大学法学院讲师，北京 100872；naheya2011@ ruc. edu. cn

① 就地正法开始的时间，学界观点不一。其中，“咸丰三年说”参见李贵连《晚清“就地正考”考》（《中南政法学院学报》1994 年第 1 期）、张本照《论清代“就地正法”之制的产生时间》（《历史档案》2016 年第 1 期）；“道光三十年说”参见邱远猷《太平天国与晚清“就地正法之制”》（《近代史研究》1998 年第 2 期）；“清中叶说”请参见铃木秀光《清末就地正法考》（《东洋文化研究所纪要》2004 年第 145 册），张世明（《清末就地正法制度研究》（上，下），《政法论丛》2012 年第 1 期、第 2 期）。

② 就地正法的已有研究，论及性质的有：李贵连《晚清“就地正法”考》、王瑞成《就地正法与清代刑事审判制度——从晚清就地正法之制的争论谈起》（《近代史研究》2005 年第 2 期）；论及适用目的的有：铃木秀光《清末就地正法考》；论及渊源及续用原因的有：张世明《清末就地正法制度研究》（上、下）；论及程序的有：刘伟《晚清州县“就地正法”司法程序之再考察》（《社会科学》2015 年第 7 期）、刘彦波《晚清两湖地区州县“就地正法”述论》（《暨南学报》2012 年第 3 期）、娜鹤雅《清末就地正法操作程序之考察》（《清史研究》2008 年第 4 期）。

③ 仅有李贵连《晚清“就地正法”考》与邱远猷《太平天国与晚清“就地正法之制”》提及了就地正法与晚清司法权下移的关系。

④ 滋贺秀三：《清代中国の法と裁判》，创文社，1984 年，第 23—24 页。

司法权限的不同，拟定刑罚为笞杖、与人命无关徒刑、与人命相关徒刑、流刑以及死刑案件，其刑罚裁决权分别归属于州县、督抚、刑部以及皇帝所有。其中，量刑为死刑的案件，经州县、按察使司、督抚审理复核无异议的情况下，督抚必须专本具题或是专折具奏，奏闻皇帝，皇帝交由刑部和三法司复核，再在复核结果的基础上作出最终裁决。刑部只有在接到皇帝允准死刑的旨意后，才可“用钉封行知外省，该督抚接到钉封，方准行刑”。① 可见，在清代常规司法审判程序中，作为“关系人心向背，时局盛衰”的死刑案件，其最终裁决权在皇帝，而不在地方督抚。这不仅是死刑谨慎适用思想的体现，也是有清一代通过刑罚裁决权的绝对确定以防止司法权下移，维护皇权至上性的反映。

2. 就地正法中的死刑裁决权

咸丰元年（1851），太平天国运动爆发。清政府为了平定各地农民起义，权宜选择了就地正法。太平天国运动结束后，各地马贼、会匪、盗匪等匪类案件频发，这类匪徒往往居无定所、辗转迁徙、破坏性大。出于维护社会秩序的需要，就地正法再次被清政府广泛适用于各地匪类案件的处理。州县凡遇匪类案件，通常初审完成后，即送往上级机关，经府、按察使司及督抚复核，在对案件事实及拟定刑罚确认无异议的情况下，督抚可批饬就地正法，并于省城或犯罪地立即执行。督抚批饬就地正法时，无需事先奏闻皇帝，更无须皇帝颁发王命旗牌授权，只需在死刑执行完毕后，按季度书面汇奏中央。因此，在死刑案件上，就地正法与逐级审转复核制相比，不仅省略了刑部、三法司及皇帝复核的程序，地方督抚同时获得了过去只有皇帝才拥有的司法上的生杀大权，从而突破了以往仅可批饬非关人命徒罪的司法权限制。

晚清轰动全国的三大冤案之一的“江宁三牌楼案”② 即是就地正法适用的例证。江宁三牌楼案发生后，时任两江总督沈葆桢将此案交给了营务处总办洪汝奎，进而转由参将胡金传办理。当胡金传找到线人方小庚、嫌疑犯僧人绍宗、张克友和曲学如后，洪汝奎督同江宁府知府孙云锦、宜兴县知县吴元汉、候补同知单之琣、候补知县严堃对此四人分别进行了审讯，并将审实的案情报与督抚沈葆桢，沈葆桢复核确认后，即行批饬将人犯就地正法。③ 暂且不论该案案情有无冤抑，就程序而言，该案未上报中央刑部，也未经过刑部、三法司及皇帝的复核，更未事先奏闻皇帝，两江总督沈葆桢在本案中成为事实上的死刑裁决主体。

对于死刑裁决权的下移，同治年间御史最先提出了废止就地正法的建议，由此引发了一场中央和地方长达四十年的论争。

二、晚清中央与地方司法权的博弈：就地正法存废之争

“就地正法”存废之争以同光年间最为集中和激烈。在论争中，作为中央机关的刑部和御史从维护皇权至上性出发，要求废止就地正法；地方各省督抚则以匪患泛滥等为由，要求继续沿用。

1. 序幕的开启

同治八年（1869），御史袁方城奏请“遇有获案要犯，仍照旧章，详由该管上司覆核办理，以重人命。”但作为全国督抚之魁的直隶总督曾国藩却主张“仍奏请照章就地正法”，同时“请

① 《皇朝续文献通考》卷 244，《续修四库全书》第 819 册，上海古籍出版社，2002 年，第 22 页。

② 关于江宁三牌楼案，本文依据的是光绪八年《申报》（第 20 册，1882 年 1 月 –5 月）刊载的报道。此案可参见杜金《冤狱与平反：清末江宁三牌楼案钩沉》一文（徐忠明、杜金：《谁是真凶：清代命案的政治法律分析》，广西师范大学出版社，2014 年，第 192—239 页）。

③ 《申报》第 20 册，光绪辛巳十二月初十日（1882 年 1 月 29 日），第 114 页。

令山东、河南一体照办”。[①] 对此，刑部仅是做出了限制使用就地正法的指示：“前因军务方殷，各该地方官拿获匪徒，即行就地正法，原属一时权宜之计。除现有军务地方仍准照办外，其业经肃清省分，遇有获案要犯，著仍照旧章，详由该管上司复核办理，以重人命”。[②] 于是，袁方城的奏章被压了下来。四年后，即同治十二年御史邓庆麟再次上章请求将“盗贼土匪仍照旧例办理”，刑部十分为难，交由各省督抚核议。[③] 同年七月，浙江巡抚杨昌浚递呈奏章，从浙江的地理和人文环境入手，阐明无法规复旧制的原因：“滨临江海，界连苏皖，数省匪徒此拿彼窜，在在须防”，“今若一律改归旧制，诚如部臣所虑，不但凶暴久稽显戮，易启狎玩之渐，且辗转解勘，长途疏脱堪虞，设被幸逃法网，转非慎重刑章之道。”[④] 其他各省督抚同杨昌浚一样，“先后以游勇、马贼根株未尽具奏”，拖延不复旧制，渐渐此事不了了之。[⑤]

除了两位御史外，同治年间给事中王宪成、国子监司业孙诒经、侍郎鲍源深等也都曾主张停止就地正法，但仅是得到了刑部“俟数年后察看情形，再行奏明办理”的答复。[⑥] 直至光绪七年（1881），“江宁三牌楼案”及“豫案”继起并呈，朝野震动，视直言纳谏为己任的御史再次强烈主张废止就地正法。

2. 刑部的推进

早在光绪五年，刑部在核查地方时发现各省有将土匪、抢劫盗犯“照例具题者，有声称照章就地正法者”，可谓是办理纷纷，“未能一律”。[⑦] 为了解决这一问题，刑部要求“嗣后各省拿获马贼、土匪，并伙众持械强劫案件，如实系距省窎远，解犯中途堪虞，就近解归该管府道覆审明确，免其解省。由该管道府核明情罪，禀候督抚批饬就地正法，按季汇案具奏。俟盗风稍息，仍照定例办理。其余距省较近州县，获有前项案犯，并职官犯罪，该地方官务须申详该管上司，解省审勘，由该督抚分别题奏”。[⑧] 这项决定即是后来经常提到的“就地正法章程”。但经过两年的通行，章程效果不佳。光绪七年七月，山东道监察御史胡隆洵上奏，以“军务肃清已久，各省兴养立教诸政次第举行”为由，请求将盗劫之案“仍照分别首从旧例办理”。奏章中，胡隆洵并未提及废止就地正法，但刑部根据之前的经验认为，胡隆洵“举从前成例，即予规复”的奏请，纯属“空言无补”，而将矛头直指就地正法。“查各省盗案向例系由该地方官申详该管上司，解省审勘，由该督抚分别题奏”，由“大学士会同三法司详议，各该督抚俟奉准部覆，始行分别正法发遣”，但自军兴以来，“因剿办土匪定有就地正法章程”，自此各省相沿，“即寻常盗案，亦不待审转覆核，概行就地惩办。题奏之件，十无一二，而成例遂成虚设”。[⑨] 可见，在光绪七年的争论中，刑部转变了态度，认为要想规复旧例，“莫若将就地正法章程先行停止”，并即刻请旨饬下各省督抚将军都统府尹，令其“体察地方情形，将伙众持械强劫案件仍照成例，解由该管上司覆勘，分别题奏请旨，不得先行正法，迅速妥议具奏，统俟刑部汇核办理”。[⑩]

刑部的意见遭到了地方督抚大员们的集体反对，各省督抚纷纷以所治地方特殊为由，表示无法停止就地正法。吉林将军铭安和副都统玉亮联名奏称“吉林为我朝根本重地，人民厚朴者固

---

① 《清穆宗实录》卷 259，同治八年五月乙未。

② 《清穆宗实录》卷 253，同治八年二月癸亥。

③ 朱寿朋编：《光绪朝东华录》，中华书局，1958 年，第 56 页。

④ 《申报》第 5 册，同治甲戌八月初九日（1874 年 9 月 19 日），第 280 页。

⑤ 《清会典事例》（光绪）卷 850《刑部一二八 · 刑律断狱》，中华书局，1991 年，第 1231—1232 页。

⑥ 《御史胡隆洵奏请将盗案仍照旧例分别首从》，《刑部奏定新章》（《增修刑部奏定新章》）卷 2，中国人民大学图书馆藏，光绪七年版。

⑦ 《清会典事例》（光绪）卷 850《刑部一二八 · 刑律断狱》，第 1232 页。

⑧ 《清会典事例》（光绪）卷 850《刑部一二八 · 刑律断狱》，第 1231 页。

⑨ 《清会典事例》（光绪）卷 850《刑部一二八 · 刑律断狱》，第 1231 页。

⑩ 《御史胡隆洵奏请将盗案仍照旧例分别首从》，《刑部奏定新章》（《增修刑部奏定新章》）卷 2。

多，而土著及外来匪徒密相煽结，肆行劫掳，愍不畏法者正复不少”，目前盗风未息，体察情形，就地正法章程尚难停止。① 同时，也有督抚指出，规复旧制后案件层层解勘存在风险。如黑龙江将军定安和齐齐哈尔副都统禄彭联名奏称“如将办理盗匪章程一律改归旧制，层层解勘，不特凶悍之徒，转得日久稽诛，更恐长途旷远，护解为难，兼之群聚囹圄，难保不变生意外”。②

3. 论争的白热化

光绪七年的论争还未止息，光绪八年二月，御史陈启泰再次呈上“就地正法章程流弊甚大，请饬停止”的奏折，强烈要求停止就地正法。在奏章中他犀利地指出就地正法流弊甚大，“一案既出，但凭州县禀报，督抚即批饬正法，则其中以假作真、移甲就乙及改轻为重情事，皆所不免”，再加上复审次数的大幅减少，极易造成覆盆之冤。③ 时隔未久，御史谢谦亨也上折支援陈启泰，并提出了针对性的解决办法，即“章程本为军务而设，仍应分别有无军务省分，核实办理”，他还进一步解释道：“现在有军务省分，惟甘肃缠回时扰、广西越境剿办越南土匪，应暂缓停止。其余各省办理边防、海防皆武备之常，不得假借防务为军务，率请暂缓停止”。谢谦亨的奏折相对于陈启泰的奏折，更加具有说服力和针对性，既然就地正法本是为军务而设，那么各省的就地正法之制可依据各省现有无军务而定。④

面对接二连三关于停止就地正法的奏折，刑部不敢怠慢，迅速著令各省督抚议奏。在刑部看来，就地正法源于咸丰三年（1853）的“匪乱”，因而只是“权济一时，不为典要”。但地方在回复刑部意见时，全国大多数省份的督抚均称本地匪患严重，碍难停止就地正法，并认为照例审转覆勘弊端诸多，就地正法复核程序并无不慎（参见“各省要求续用就地正法原因”表）。

各省督抚关于停止就地正法的反对之声，对于“刑名总汇”的刑部而言，确实是一个难题。但刑部认为自己是“执法衙门，一切均有定例可稽”，“未便以一时权宜之计，视为经久不易之常”。⑤ 于是，在考量所有条陈及权衡各方利弊的基础上，刑部提出了一个限制性意见：

> 惟各该省所奏盗案尚多，碍难规复旧制，试问盗风何时方能止息，似此年复一年，安于简便，致令杀戮之权，操之臣下，亦殊非慎重民命之道。嗣后除甘肃省现有军务，广西为昔年肇乱之区，且剿办越南土匪，以及各省实系土匪、马贼、会匪、游勇、案情重大并形同叛逆之犯，均暂准就地正法，仍随时具奏，备录供招咨部查核外，其余寻常盗案，现已解勘具题者，仍令照例解勘，未经奏明解勘者，统予限一年，一律规复旧制办理。倘实系距省窎远地方，长途恐有疏虞，亦可酌照秋审事例，将人犯解赴该管巡道讯明，详由督抚分别题奏，不准援就地正法章程，先行处决，以重宪典而免冤滥。⑥

上面即是“光绪八年就地正法章程”。该章程首先限制了就地正法的适用地域，其次将就地正法的适用对象限制为土匪、马贼、会匪、游勇、案情重大并形同叛逆之犯等五种情况，最后明确规定了一年的过渡期限。

---

① 《朱批奏折》，《奏为吉省盗风未息尚难遽请停止就地正法章程事》，光绪七年九月十八日，中国第一历史档案馆藏，档案号：04－01－01－0945－034。本文所引档案，如无特别注明，均藏中国第一历史档案馆。

② 《朱批奏折》，《奏为盗风未息办理盗匪就地正法章程骤难改归旧制事》，光绪七年九月二十日，档案号：04－01－01－0945－040。

③ 《朱批奏折》，《奏为各省盗案就地正法章程流弊甚大请乾断饬停仍归旧制事》，光绪八年二月十一日，档案号：04－01－01－0948－044。

④ 刑部：《遵议盗案就地正法章程拟限停止疏》，王延熙、王树敏：《皇清道咸同光奏议》卷57《刑政类·律例》，沈云龙主编：《近代中国史料丛刊》第331册，（台北）文海出版社，1966年，第2886—2887页。

⑤ 刑部：《遵议盗案就地正法章程拟限停止疏》，王延熙、王树敏：《皇清道咸同光奏议》卷57《刑政类·律例》，沈云龙主编：《近代中国史料丛刊》第331册，第2887—2888页。

⑥ 《清会典事例》（光绪）卷850《刑部一二八·刑律断狱》，第1232—1233页。

各省要求续用就地正法的原因

省　份	上折时间	上折大员	延续原因
山西	光绪八年二月	巡抚卫荣光	（1）（4）（6）（8）
陕西	光绪八年二月	巡抚冯誉骥	（1）（8）（9）
湖北	光绪八年二月	湖广总督李翰章 巡抚彭祖贤	（1）（2）（6）（7）
广西	光绪八年三月	巡抚庆裕	（1）（4）（6）
安徽	光绪八年三月	巡抚裕禄	（3）（6）（8）
广东	光绪八年三月	两广总督张树声、巡抚裕宽	（1）（2）（6）（10）
四川	光绪八年四月	总督丁葆桢	（1）（4）（8）
江苏	光绪八年五月	两江总督左宗棠、漕运总督周恒琪、护理江苏巡抚谭钧培	（1）（4）
河南	光绪八年五月	巡抚李鹤年	（1）（4）（5）
贵州	光绪八年七月	巡抚林肇元	（1）（2）（3）（6）（7）
福建	光绪八年七月	闽浙总督何璟、巡抚岑毓英	（1）(9)
浙江	光绪八年八月	巡抚陈士杰	（1）（2）（4）
山西	光绪九年三月	巡抚张之洞	（1）（6）
湖北	光绪九年六月	湖广总督涂宗瀛、巡抚彭祖贤	（1）（7）

资料来源：《申报》第20册：光绪八年二月十三日（1882年3月31日），第373页；光绪八年三月初四日（1882年4月21日），第495页；光绪八年三月二十日（1882年5月7日），第591页；光绪八年四月初十日（1882年5月26日），第703页；光绪八年四月二八日（1882年6月13日），第811页。《申报》第21册：光绪八年五月十五日（1882年7月10日），第59页；光绪八年六月初八日（1882年7月22日），第131页；光绪八年七月十四日（1882年8月27日），第348页。《申报》第22册：光绪九年二月十六日（1883年3月24日），第393页；光绪九年五月十七日（1883年6月21日），第911页；光绪九年五月十八日（1883年6月22日），第917页。《申报》第23册：光绪九年七月十一日（1883年8月13日），第263页。

注：（1）路途远，解押过程中恐疏漏；（2）监狱拥挤，囚禁时间长了，恐劫狱；（3）使用旧例，使匪徒妄思漏网，以致不足以儆凶顽；（4）在当地处决，可以起到泄民愤的作用，同时可使匪盗触目惊心，警示社会；（5）相邻省份匪盗勾结，若规复恐各省因循辗转；（6）民情刁悍，盗案频出，盗匪仍旧很多；（7）将案犯解勘到部，案犯有可能狡翻供招，以致牵累地方；（8）所在省份地形广阔复杂或为重要之地；（9）久稽显戮，不足以昭炯戒，同时难免生事端；（10）解费难支，因而讳饰匪盗案。

4. 光宣余论

光绪二十四年，慈禧下发懿旨，令军机大臣和三法司对盗案首从如何办理妥议具奏。于是，军机大臣和三法司在复奏的同时明定："嗣后除现有军务省份及实系土匪马贼会匪游勇情节较重者，仍暂准就地正法外，其余寻常盗案，著一律规复旧制办理。"① 这即是"光绪二十四年就地正法章程"。就内容而言，"光绪二十四年就地正法章程"除删除了规复旧制的时间限制外，更多的是对"光绪八年就地正法章程"精神的继承和重申。宣统元年（1909）四月，御史吴纬炳再次上章请求停止就地正法。官制改革后的法部也明确表示遵行"光绪二十四年就地正法章程"，除剿办胡匪的东三省以及各省"实系土匪、马贼、会匪、游勇、啸聚薮泽抗拒官兵形同叛逆者"之外，均不得援用就地正法。对此，两广总督袁树勋表示广东多会匪、土匪、游勇，又有"革党窜入其间，隐相勾串"，"现正严饬缉捕"之时，不宜停止就地正法。云贵总督沈秉堃也奏称：云南"地居边徼，五方杂处，非腹省可比。目前滇越铁路告成，华洋商贩络绎于道，其间匪类溷迹，乘机劫掠实繁"，要求匪盗各案仍暂照向章办理。法部对于督抚们的坚持予以了批驳，并明令："嗣后有再请暂照就地正法章程办理者，以违制论，并随时奏请交部议处"。② 至此，就地正法存废之争才告终结。

---

① 《清德宗实录》卷430，光绪二十四年八月甲戌。

② 《法部奏遵议署理两广总督袁树勋奏广东盗风甚炽仍请照历年变通章程办理等折》，《大清法规大全》（四）卷3，考正出版社，1972年，第1779—1781页。

三、晚清中央与地方司法权的走向：就地正法的章程化

在围绕着就地正法存废的这场司法权博弈中，中央的刑部、御史与各省督抚在对就地正法的态度上不尽相同。御史和各省督抚自始至终各自态度明确且决绝，一个坚决要求废止就地正法，一个坚决要求续用。刑部的态度则是一个逐渐加强的过程，从论争初期的不反对、中期的反对，再到坚决反对。虽然中央刑部和地方督抚对于就地正法的态度不同，但就结果而言二者或是被动或是主动，共同推动了就地正法章程化的实现。

1. 态度变化的中央刑部

梁启超曾言："吾中国之官制，亦最讲牵制防弊之法，然皆同其职而提掣肘之，非能厘其职而均平之。如一部而有七堂官，一省而有督、有抚、有两司、有诸道，皆以防侵越、相牵制也。"① 逐级审转复核制历经百年的考验，有着成熟完善的制度程序。通过刑罚裁决权的绝对确定，州县、府、按察使司、督抚以及中央的刑部、三法司、皇帝等各级在审转复核中相互牵制，以避免上下级官员相互夤缘的不良风气，排除不良吏治对于司法审判公正性的影响。其中，就刑部而言，除负责京师案件审理外，还掌有地方案件的复核和监督权，"外省刑案，统由刑部核覆"。②

但时至晚清，因太平天国运动爆发而军务吃紧的清政府权宜地选择了就地正法，实践中就地正法立竿见影的效果消解了中央及刑部对于失去地方案件司法复核监督权的关注。随着全国军务渐平，尤其是"光绪五年就地正法章程"的通行，刑部着实感到丧失司法复核监督权所带来的尴尬。"迄今数年之久，各直省就地正法案件，每岁犹不下数千百人。其中法无可宥者，固所必有；情有可原者，亦难保必无"。"各省既不按例题奏，而供招又或并不咨送，是否难宥，抑或可原，臣部无从得知，又复何从核办"。③ 此时的刑部同御史相比，更加迫切要求停止就地正法，规复旧制。因此，光绪七年在御史胡隆洵还只提到将盗案规复旧制之时，刑部已将矛头指向了就地正法，并作出了停止就地正法的决定。御史的进谏事实上为刑部停止就地正法创造了舆论条件。而透过年仅 11 岁光绪帝"习批折"中的朱笔批示（陈启泰的奏折），我们也可获知中央决意停止就地正法的态度。④ "此事屡经言官陈奏、刑部定议，何以各省督抚总未遵行？今断自朕衷将就地正法章程概行停止，著内外问刑衙门遵旨办理"⑤。

刑部停止就地正法的态度随着论争的深入逐渐强硬，但身为中央决策机关，它还需顾全社会之需，注重政策制定的恰当性和有效性。地方各省督抚在要求续用就地正法的奏章中，为了论证就地正法存在的必要性多会提及逐级审转复核制的弊端。如李鸿章在奏折中指出："若复辗转迁安，久稽显戮，不特解审在途，羁禁在狱，虑滋事变，而被害商民只见其犯法，不见其伏诛，殊不足以平怨愤而儆效尤"。⑥ 四川总督丁葆桢也认为："川省自办理就地正法以来已历年所，盗案尚未尽绝，一旦改归旧例，照常招解，则拖累繁费，势所不免。诚恐地方官力难赔累，讳饰消

---

① 梁启超：《论立法权》，《政治学新论》，广智书局出版，1903 年，第 76 页。

② 《清史稿》卷 144《刑法三》，中华书局，1977 年，第 4206 页。

③ 《御史胡隆洵奏请将盗案仍照旧例分别首从》，《刑部奏定新章》（《增修刑部奏定新章》）卷 2。

④ 习批折是同治和光绪皇帝亲政前练习朱笔批示的奏折。有学者将 222 件光绪皇帝"习批折"中的朱批内容与军机处的批示进行了比对，发现二者几乎看不到意见的完全对立。由此，通过光绪帝在陈启泰奏折中的习批内容，我们可以推断出中央对于就地正法的态度。参见李文杰：《光绪帝亲政前的习批奏折探析》，《近代史研究》2015 年第 6 期；戈斌《光绪帝朱批述评》，《故宫博物院院刊》1998 年第 4 期。

⑤ 《朱批奏折》，《奏为各省盗案就地正法章程流弊甚大请乾断饬停仍归旧制事》，光绪八年二月十一日，档案号：04－01－01－0948－044。

⑥ 《申报》第 20 册，光绪辛巳十二月初九日（1882 年 1 月 28 日），第 110 页。

弭，迨发觉严参，地方业已受害，殊非除暴安良，辟以止辟之意。"① 对于督抚们的意见，刑部不能不加理会，规复旧制后社会治安可能出现恶化的现实也迫使刑部不得不重新考量就地正法续用的必要性。广东省在刑部"光绪八年就地正法章程"颁布后的一年，规复了旧制，但匪患并未得到改善，反而愈加严重。"自此次省章既行以后，盗案日多……土匪打单吓财，入村拦路，劫掠惨杀，加以各处积匪结党拜会，受雇助斗，肆抢勒赎。此外洋犯、盐枭纵横出没，时而在洋伺劫，时而登陆剽掠，一经兜拿，辄即连樯结阵，放炮抗拒，形同叛逆。"② 更甚者，一些官员对匪盗案件置之不理，使本来就很严重的匪情愈演愈烈，"各州县狃于积习，不问案情轻重，藉口已复旧章，不肯从严禀办"，"营汛疲懦，有司拘牵，实情不尽禀闻，真盗或致狡脱，以致水陆盗案有增无减"。③ 迫不得已，张之洞再次请求在广东恢复就地正法。④在社会需要面前，刑部在无法脱离时代和自身局限去寻找一项突破现有制度的更为完美的解决方案的情况下，只能被动地接受就地正法的续用，颁布了光绪八年的就地正法章程，实现了就地正法的章程化。但同时刑部为了限制就地正法，在章程中也明确规定了就地正法的适用对象和地域。

2. 态度决绝的地方督抚

在就地正法存废之争中，与刑部态度不同的是，地方各省督抚对于就地正法续用的态度始终明确而坚定。这是因为，同逐级审转复核制相比，就地正法的适用可以给督抚带来更多的制度潜在收益。

依照清朝逐级审转复核制，案件在到达具有裁决权的层级之前，要被送往上级机关接受反复复核。而"解审"即将案件人犯、文书及相关人证送付至上级机关的程序，是连接上下级复核机关的重要步骤，是案件反复复核得以顺利有效进行的基础。但解审往往受到所处地理条件的限制。对于地域面积不大的省份，解省较易；若遇大省，地处边远，之间还有被高山、大河阻断的地区，解省殊非易事。如四川各地距省城"近则百里至数百里，远或千数百里、两千余里"，且"每案人犯多则十余人，少亦五六人不等"。路途遥远、案犯众多，为避免"疏脱堪虞"，押送兵役自不会少，庞大的解审费用由此产生。⑤ 而解审费用由地方自行解决。于是，出现了"各属以解省需费赔累难支，因而消弭讳饰"的情况。⑥ 此外，贼盗案件屡禁不绝，还在于捕役和事主的隐匿不报。这是因为，案件"一经破获之后，解府解省、往返羁留，费用半出之捕役。捕役应得之工食，本官久措不发。解案之费资，该役无从措办，此捕快所以藉豢贼为生路，视获贼为畏途也"。⑦ 而一些重刑案犯"自知所犯必死，一经解省，翻易原供，以冀苟延残喘"，于是一桩案件要"辗转行查、提质，动辄经年累月，案始了结"，许多事主为免受拖累之苦，每遇盗案也多隐匿不报。⑧ 由上可见，事主隐忍不报、执法机关消弭讳饰，多与逐级审转复核制程序繁琐、效率低下有关。而长时间的审转复核，⑨ 还会带来地方监狱满员滞怠以及人犯勾结劫越狱等诸多

---

① 《申报》第 20 册，光绪八年三月初四日（1882 年 4 月 21 日），第 495 页。
② 张之洞：《请定盗案就地正法章程折》，《张文襄公（之洞）全集·奏议》卷 6，沈云龙主编：《近代中国史料丛刊》第 453 册，第 1188—1189 页。
③ 张之洞：《请定盗案就地正法章程折》，《张文襄公（之洞）全集·奏议》卷 6，沈云龙主编：《近代中国史料丛刊》第 453 册，第 1190—1191 页。
④ 张之洞：《请定盗案就地正法章程折》，《张文襄公（之洞）全集·奏议》卷 6，沈云龙主编：《近代中国史料丛刊》第 453 册，第 1188—1189 页。
⑤ 《申报》第 20 册，光绪八年三月初四日（1882 年 4 月 21 日），第 495 页。
⑥ 《申报》第 20 册，光绪八年二月十三日（1880 年 3 月 31 日），第 373 页。
⑦ 曾国藩：《直隶清讼事宜十条》，《皇朝经世文编续编》卷 102《刑政》，沈云龙主编：《近代中国史料丛刊》第 847 册，第 4723 页。
⑧ 《申报》第 20 册，光绪八年三月初四日（1882 年 4 月 21 日），第 495 页。
⑨ 依据清朝法令规定，各类案件审转复核时间约为 4－6 个月。李明：《论清代"逐级审转复核"制度下的人犯递解》，《历史档案》2015 年第 1 期。

问题。

对于逐级审转复核制自嘉道以来出现的弊端，地方督抚认为就地正法是最佳的弥补方式。张之洞认为："斩决人犯何虑稽诛，不思犯供之狡翻，中途监狱之疏纵，州县之懈懦，谳局之疲玩，审转勘题之繁重，招解使费之烦难，官民共知已非一日，各省议奏不欲遽改就地正法章程，其故实由于此。"① 就地正法的适用，可以因解审的部分免除而减轻地方财政负担，同时因地方司法权的扩大而使得督抚在如何处置农民军和匪盗方面有了更多的主动权，从而减少了他们在地方执政过程中所担负的政治成本，即因不当处置（不及时或疏忽）所带来的降职、革职处分。因此，同逐级审转复核制相比，除了地方治理效果的考虑外，督抚在就地正法中给付的制度成本更少，相应获得的制度潜在收益更多。于是，在司法权博弈的过程中，即使刑部三令五申，明令停止就地正法，但作为地方利益集团的督抚大员也要强烈且坚决要求保留就地正法。而晚清地方督抚在军事和财政上权力的实际增重，也为他们增加了与中央讨价还价的资本。最终，就地正法章程得以出台。

结语

有清一代，绝大多数死刑案件按照逐级审转复核制的常规审判程序处理。逐级审转复核制通过各级机关间相互牵制的制度构造，在确保皇帝绝对拥有死刑裁决权的同时，也明确限定了地方各级机关的司法权限范围。但自太平军兴以来，作为非常规制度的就地正法赋予了督抚等地方官员匪类案件的死刑裁决权，从而打破了逐级审转复核制固化而成的中央与地方司法权配置的格局。司法权在晚清呈现出下移的局面。但就地正法适用的初衷，原本是凭借程序节省、操作便行的优势弥补逐级审转复核制的不足，实现特定死刑案件的"速决"（更为迅速的被裁决），从而达到维护社会秩序安定的目的。如果作一个形象的比喻，就地正法就好似一个系统程序为了避免遭遇网络攻击所打的程序补丁一样，其目的是通过补强现有体制弹性来延续体制的生命，而非出于权力的分立。如此也就能够解释，为何在就地正法存废论争中，中央刑部和地方督抚无论是被动还是主动，都在推动着就地正法的章程化。

---

① 张之洞：《咨东抚院论惩办盗匪事例》，《张文襄公（之洞）全集·公牍七》卷 92，沈云龙主编：《近代中国史料丛刊》第 474 册，第 6454 页。